

GMINA REWAL
72-344 REWAL
ul. Mickiewicza 19
WOJ ZACHODNIOPOMORSKIE
NIP 857-18-98-978, REGON 811684410
tel. (91) 38 49 011, fax (91) 38 49 029



Rewal, dnia 26 lipca 2017 roku

Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
ul. Światowida 77, 71-727 Szczecin

za pośrednictwem

Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie

Znak: Fn.3035-31/2017.IS

Sygn. akt. WK.0913.1321.6.K.2017

**ZASTRZEŻENIA DO WNIOSKÓW POKONTROLNYCH ZAWARTYCH
W WYSTĄPIENIU PREZESA REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE Z DNIA 12 LIPCA 2017 ROKU,
DORĘCZONYCH GMINIE W DNIU 14 LIPCA 2017 ROKU**

W związku z przedłożonymi w dniu 14 lipca 2017 roku wnioskami pokontrolnymi, z których uwagi, poczynione zarówno w treści samego wystąpienia, jak też w toku czynności kontrolnych, stanowić będą dla Gminy cenny materiał, który z całą pewnością wykorzystany zostanie dla poprawy gospodarowania środkami publicznymi, pozwalam sobie, działając na podstawie przepisu art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 07 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 roku, poz. 561), złożyć następujące zastrzeżenia w zakresie dokonania błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania prawa w kontrolowanych obszarach:

I. W ZAKRESIE REALIZACJI PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO:

1. W toku kontroli stwierdzono, iż Gmina wbrew ustalonej w Programie Postępowania Naprawczego przyjętego przez Radę Gminy uchwałami Nr XIX/87/15 z dnia 2 października 2015 r. oraz Nr XXXI/159/16 z dnia 31 maja 2016 roku, zwanego w dalszej części niniejszego pisma „PPN”, zasadzie optymalizacji dochodów oraz racjonalnego ograniczania wydatków, zawarła ze spółką gminną „Nadmorska Kolej Wąskotorowa” Sp. z o.o. z siedzibą w Pogorzeliczy, umowę dzierżawy budynków dworców kolejki wąskotorowej ustalając wymiar rocznego czynszu dzierżawnego na kwotę 3.066,09 złotych, czym uszczupliła potencjalną możliwość uzyskania z tytułu dzierżawy tychże obiektów bezpośrednio przez Gminę dochodu rocznego w wysokości 132.000,00 zł.

Przedmiotowego zarzutu nie sposób podzielić, albowiem wskazane przez kontrolujących jako wzorcowe zachowanie – pozostawienie majątku wytworzonego w ramach realizacji projektu z wykorzystaniem środków unijnych w gminie, a to w celu maksymalizacji dochodów z dzierżawy – pozostawałoby w sprzeczności z wcześniej zaciągniętymi zobowiązaniami, a co najistotniejsze przyjętą przez radę gminy strategią realizacji zadań własnych gminy. Ustalenia poczynione w toku kontroli – naruszenie zasady optymalizacji dochodów z dzierżawy pomija bowiem istotny dla fakt, iż w celu realizacji zadania własnego gminy w zakresie transportu kolejowego – uchwałą Nr XXXVI/289/13 Rady Gminy Rewal z dnia 22 marca 2013 roku w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w celu realizacja zadania własnego gminy w zakresie transportu kolejną wąskotorową, organ stanowiący gminy zobowiązał Wójta Gminy do utworzenia jednoosobowej spółki prawa handlowego, której powierzono realizację wskazanego wyżej zadania własnego gminy. Przedmiotowa uchwała jako zgodna z przepisem art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej w brzmieniu: „Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego”, nie została zakwestionowana przez organ nadzoru, a tym samym stała się (i pozostaje do dnia złożenia niniejszych zastrzeżeń), obowiązującą na obszarze Gminy Rewal formułą prawną realizacji zadania własnego z dziedziny transportu kolejowego.

W wykonaniu tejże uchwały Rady Gminy Rewal, aktem notarialnym sporządzonym w dniu 08.04.2013 roku powołano do życia spółkę prawa handlowego pod firmą „Nadmorska Kolej Wąskotorowa Sp. o.o.” z siedzibą w Pogorzeliczy. Jedynym udziałowcem Spółki z pakietem 100 % udziałów w kapitale zakładowym była i jest nadal Gmina Rewal.

Konsekwentnie też, Gmina opracowując założenia rewitalizacji kolei wąskotorowej i ubiegając się w związku z tym, o pozyskanie środków zewnętrznych jako beneficjenta majątku, który powstanie w wyniku realizacji projektu wskazała tę właśnie spółkę – *vide*: założenia w zakresie wykonania projektu pod nazwą Rewitalizacja Zabytkowej Linii Nadmorskiej Koli Wąskotorowej w Gminie Rewal – remont budynków i budowli wraz z zagospodarowaniem terenu”, a także Studium Wykonalności sporządzone w marcu 2010 roku (załączone do wniosku o dofinansowanie inwestycji ze środków unijnych), w którego rozdziale 2.2.2 Utrzymanie i eksploatacja zapisano między innymi cyt. „Gmina Rewal, po zakończeniu procesu inwestycyjnego będzie właścicielem powstałej infrastruktury. Powołała ona spółkę ze swoim 100% udziałem, która będzie podmiotem, odpowiedzialnym za utrzymanie powstałej infrastruktury i bieżącą eksploatację. Rolą gminy jest również zapewnienie środków finansowych na eksploatację inwestycji.”

Trudno zatem, w tych okolicznościach faktycznych sprawy, zgodzić się z tokiem rozumowania (nasuwającym się jako logiczny wniosek wywiedziony w oparciu o stawiane zarzuty), zakładającym przymus wykonywania zadań własnych gminy w sposób sprzeczny z dokonany przez organ stanowiący gminy wyborem formy prawnej ich realizacji tj. poprzez działalność spółki prawa handlowego. W sposób oczywisty bowiem wdrożenie wnioskowanych przez organ kontrolujący rozwiązań,

stanowiłoby obejście przyjętej przez organ stanowiący gminy zasady (formy prawnej) realizacji zadania własnego gminy w zakresie transportu kolejowego. Formułowany zatem przez Kontrolujących zarzut, w ocenie Gminy, stanowi naruszenie przepisu art. 2 i następne ustawy o gospodarce komunalnej kreującej zasadę swobody wyboru formy prawnej prowadzenia przez gminę gospodarki komunalnej.

Na marginesie poczynionych wyżej uwag, wskazać można jedynie dalsze konsekwencje, ewentualnego wyboru rozwiązania, które zdaniem organu kontroli winno zostać przez Gminę zastosowane. Realizacja zadań z zakresu transportu powierzonych spółce bezpośrednio przez Gminę wiązałyby się bowiem, po pierwsze z koniecznością poczynienia nieplanowanych wcześniej wydatków związanych z powołaniem w Urzędzie Gminy dodatkowej komórki organizacyjnej (lub chociażby jednego stanowiska pracy), do której należałaby realizacja tychże zadań. Po wtóre, pozbawienie powołanej uprzednio spółki gminnej dochodów będące naturalną konsekwencją ewentualnego przejęcia zadań w zakresie kolejnictwa przez pracowników Urzędu, zmusiłoby Gminę do poczynienia dodatkowych wydatków, bądź to związanych z dalszą działalnością Spółki (uruchomienia dopłat do kapitału – *vide*: zapisy aktu założycielskiego Spółki), bądź też – w przypadku uznania, iż jej działalność jest zbędna – związanych z jej likwidacją. Ostatecznie z rozwiązań z oczywistych względów winna potwierdzać ewentualna uchwała rady gminy o zmianie formy prawnej prowadzenia gospodarki komunalnej.

Analizując przedmiotowy zarzut jako niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa nie sposób pominąć też aspektu finansowania wytworzonego majątku ze środków zewnętrznych podlegających szczególnej procedurze i to zarówno w zakresie jego wykorzystania, jak i trwałości projektu realizowanego przy ich wykorzystaniu. Zważywszy bowiem na fakt, iż jak wskazano wyżej przekazanie majątku spółce zaprojektowane zostało już na etapie składania wniosku o finansowanie, ewentualna inna formuła zagospodarowania majątku powstałego w wyniku realizacji projektu pozostawałaby w sprzeczności z zasadą trwałości i niezmienności projektu współfinansowanego ze źródeł europejskich. Nie zawarcie tym samym, kwestionowanej przez Kontrolujących umowy dzierżawy stałoby się podstawą do sformułowania ze strony Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego jako jednostki nadzorującej projekty z wykorzystaniem środków unijnych zarzutów związanych z naruszeniem przyjętych uprzednio, co do zasady niezmiennych, reguł ich realizacji. Możliwe konsekwencje tego typu działań mogłyby zatem zakresem swym obejmować zwrot unijnych środków wykorzystanych niezgodnie z procedurą, jak też ewentualną odpowiedzialność dyscyplinarną.

Dowód:

uchwała nr XXXVI/289/13 Rady Gminy Rewal z dnia 22.03.2013 roku w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w celu realizacja zadania własnego gminy w zakresie transportu kolejną wąskotorową,

akt założycielki Nadmorskiej Kolei Wąskotorowej Sp. z o.o. z siedzibą w Pogorzeliczy - kopia aktu notarialnego – Repertorium A Nr 2198/2013.

umowa dzierżawy z dnia 27.01.2017 r z Nadmorską Koleją Wąskotorową Sp. z o.o. z siedzibą w Pogorzeliczy

założenia do Projektu Rewitalizacji zabytkowej linii Nadmorskiej Kolei Wąskotorowej – Formularz do studiów wykonalności w zakresie infrastruktury kubaturowej i otwartej (wyciąg) – s.282.

Uzupełniając dołączyć także należy, iż konstruując założenia optymalizacji dochodów przyjęte w aktualnie realizowanym Programie Postępowania Naprawczego, z oczywistych wyżej, szczegółowo omówionych powodów, nie zakładano uzyskania dochodów z tytułu dzierżawy obiektów dworcowych przekazanych na mocy umowy dzierżawy do Spółki Nadmorska Kolej Wąskotorowa Sp. z o.o. z siedzibą w Pogorzeliczy, a wartość dochodów z tytułu dzierżawy Spółki Nadmorska Kolej Wąskotorowa Sp. z o.o. z siedzibą w Pogorzeliczy została określona na poziomie 3 000,00 zł, to jest na poziomie dochodów z roku poprzedniego.

2. Wątpliwości Kontrolujących wzbudziło również przejęcie przez Gminę od Powiatu Gryfickiego zadania w przedmiocie zarządzania publicznymi drogami powiatowymi w latach 2016 (od dnia 31 maja 2016 r.) i 2017, w wyniku którego budżet Gminy na rzecz Powiatu Gryfickiego został obciążony czynszem rocznym w kwocie 35.000,00 zł oraz kosztami utrzymania nawierzchni dróg, chodników poboczy, wykonywania robót utrzymaniowych i zabezpieczających, utrzymania zieleni w pasach drogowych (analogiczne wydatki ponoszone są od 2012 roku), co świadczyć miało – zdaniem Kontrolujących - o złamaniu nakazu ograniczenia finansowania zadań innych niż obligatoryjne, wynikającego z art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Gminy z przedmiotowym zarzutem również nie sposób się zgodzić, albowiem dopuszcza on niewłaściwą wykładnię przepisów definiujących zadania własne, których realizacja przez gminę jest w świetle przepisu art. 7 ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016, poz. 446) obligatoryjna. Zawarcie umowy z Powiatem Gryfice – wbrew stanowisku przyjętemu przez Kontrolujących - nie tylko nie kolidowało z założeniami PPN, ale wręcz wynikało z konieczności zapewnienia realizacji opisanych poniżej zadań własnych gmin. Ergo umocowanie do jej zawarcia źródło znajduje wprost w przepisie art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z normą tamże zawartą zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie odpowiednio:

- pkt. 1 ładu przestrzennego,
- pkt. 2 gminnych dróg, ulic (...) oraz organizacji ruchu drogowego,
- pkt. 4 lokalnego transportu zbiorowego,
- pkt. 10 turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- pkt. 14 porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (...),
- pkt. 15 utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,

należy do kategorii zadań własnych gmin, których niewykonanie skutkuje odpowiedzialnością karną, finansową i dyscyplinarną. Ustawa o samorządzie

gminnym wyróżnia bowiem obligatoryjne i fakultatywne zadania własne gminy. U podstaw tej regulacji leży potrzeba zagwarantowania społecznościom lokalnym świadczeń publicznych na poziomie minimalnym (tak: A. Szewc w: Komentarz do art. 7 ustawy o samorządzie gminnym; A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd Gminny. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II). Nałożenie na gminę przez ustawodawcę obowiązku wykonania zadań własnych oznacza zatem, że nie może ona uchylić się od ich realizacji.

Zważywszy zatem na fakt, iż Gmina Rewal jest gminą nadmorską, możliwość realizacji powyższych zadań winna zapewnić przy oczywistym założeniu wzmożonego sezonowego ruchu turystycznego. W okresie wakacyjnym bowiem licząca ca. 4.000 mieszkańców gmina gości około 150.000 turystów, i to w większości przybywających na jej teren własnymi środkami transportu. Obowiązkiem gminy (ale też, co należy szczególnie podkreślić, znaczącym źródłem dochodów), jest właściwe zorganizowanie ruchu drogowego oraz wygospodarowanie odpowiedniej ilości miejsc postojowych i parkingowych. Nie można też pomijać obowiązku zapewnienia ładu przestrzennego, bezpieczeństwa ludzi, mienia oraz ruchu drogowego w okresie wzmożonego ruchu turystycznego. Tym właśnie celom, wynikającym z przepisów rangi ustawowej służyć miało zawarcie porozumienia z Powiatem Gryfice w wyniku podpisania, którego Gmina przejęła kompleksowo zarządzanie drogami posadowionymi na jej obszarze. Przejęcie zadań z zakresu zarządzania drogami, a w konsekwencji kompleksowe uregulowanie ruchu drogowego na obszarze gminy Rewal, a nadto objęcie tychże dróg jednym zorganizowanym systemem płatnego parkowania oraz ujednoczonymi zasadami korzystania z parkingów, zapewnić miało prawidłową realizację wskazanych wyżej zadań własnych w szczególności poprzez:

- odpowiednie zorganizowanie i oznaczenie miejsc parkingowych,
- zapewnienia odpowiedniej – dostosowanej do wzmożonego ruchu turystycznego liczby parkingów,
- likwidację zjawiska nielegalnego parkowania w miejscach niedozwolonych oraz potencjalnie niebezpiecznych z uwagi na zagrożenia pożarowe (obszary leśne i parkowe),
- odpowiednie skomunikowanie miejscowości nadmorskich,
- zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i mienia poprzez eliminację zagrożenia pożarowego w obszarach o podwyższonym ryzyku (lasy, obszary parkowe), zapewnienie bezpieczeństwa na drogach (odpowiednia organizacja ruchu i miejsc postojowych minimalizuje ryzyko kolizji drogowych), usprawnienie kontroli i zapewnienie szybszego reagowania na zdarzenia losowe (w przypadku działania na własnym terenie gospodarz (samorząd gminy) z istoty swej dysponuje sprawniejszymi i efektywniejszymi mechanizmami kontroli i szybkiego reagowania, aniżeli jednostka zewnętrzna tu: zarząd dróg powiatowych, którego siedziba znajduje się 30 km od potencjalnego miejsca interwencji),
- zapewnienie ładu przestrzennego.

Analizując przedmiotowe zagadnienie nie sposób też zwrócić uwagi na aspekt finansowy – wpływ zawartego porozumienia na zwiększenie dochodów gminy z tytułu:

- opłat parkingowych – poniżej przedstawiono zestawienia przychodów z powyższego tytułu w latach 2016 i 2017, które w sposób jednoznaczny

potwierdzają, po pierwsze - znaczący wzrost wpływów z tejże opłaty w roku 2017 w stosunku do roku 2016, po drugie – już na dzień sporządzenia niniejszych zarzutów wielokrotnie przewyższają kwotę uiszczoną na rzecz Powiatu Gryfice tytułem czynszu dzierżawnego,

- opłaty lokalnej pobieranej w miejscowościach nadmorskich na podstawie przepisu art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. 2016, poz. 716) - brak parkingów, miejsc postojowych i odpowiedniej organizacji ruchu znacząco wpływa na zmniejszenie atrakcyjności gminy, a tym samym skutkuje zmniejszeniem ilości turystów i spadkiem dochodu z tego tytułu.

Dowód: zestawienie dochodów (pasy dróg powiatowych) :

a) systemu płatnego parkowania - dochody z parkingów w wysokości :

- w roku 2016 w wysokości 182.677,00 zł
- do 30 czerwca 2017r. 96 497,70 zł

b) decyzji na zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych w wysokości:

- w roku 2016 w wysokości 55 036,00 zł,
- do 18 lipca 2017r. w wysokości 8 596,80 zł,

b) zestawienie dochodów z tytułu opłaty lokalnej:

- w roku 2016 - 2 249 756,17 zł,
- w roku 2017 (do dnia 30.06.2017 roku) – 372.414,00 zł,

Na marginesie uzupełniająco dodać należy także, iż Gmina w latach 2016 i 2017 roku nie wydatkowała środków własnych na remonty i utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, poboczy, wykonywanie robót „utrzymaniowych” i zabezpieczających w pasach dróg powiatowych, gdyż dysponowanie tymi drogami przez gminę dotyczy - zgodnie z zapisami umowy sezonu letniego. Drogi przekazywane są bowiem we władztwo Gminy po zrealizowaniu przez Powiat Gryfice prac remontowych związanych z zakończeniem sezonu zimowego.

Reasumując powyższe uwagi, za uprawnioną uznać należy tezę, iż zawarcie kwestionowanego porozumienia, umocowanie swe znajduje bezpośrednio w przepisach ustawy o samorządzie gminnym i stanowi realizację zadań własnych gminy, a nadto zgodnie z przyjętymi założeniami PPN przyczynia się do optymalizacji dochodów gminy. Tym samym zarzut przekroczenia uprawnień związanych z ograniczeniami przyjętymi w PPN jest nieuprawniony.

3. W dalszej kolejności zakwestionowane zostało poniesienie wydatków związanych z funkcjonowaniem nadmorskiej kolejki wąskotorowej, co w ocenie organy kontroli, nie stanowiło realizacji zadań własnych gminy.

Kontrolowany zwraca uwagę, iż Gmina Rewal przejęła wąskotorową linię kolejową na odcinku Gryfice –Trzebiatów jako obiekt w całości objęty ochroną konserwatorską - wpisany do indywidualnego rejestru zabytków. Jedynie część zabytkowej infrastruktury może zatem (i jest) faktycznie wykorzystywana do celów komercyjnych przez Nadmorską Kolej Sp. z o.o. w zakresie przewozów turystycznych na odcinku Trzęsacz – Pogorzelica, przy czym przychody z tego tytułu

przeznaczone są na pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem tej części majątku, które generuje straty. Wydatek na naprawę wózków kolejowych w kwocie 99.700,00 zł dotyczył części majątku, który nie jest obecnie wykorzystywany komercyjnie, a konieczność jego poniesienia wynikała z zapisów umowy zawartej przez Gminę Rewal w dniu 27.09.2012 roku z firmą PHU Karpa na Modernizację taboru kolejowego Nadmorskiej Kolei Wąskotorowej w Gminie Rewal w ramach projektu pn. "Rewitalizacja zabytkowej linii Nadmorskiej Kolei Wąskotorowej w Gminie Rewal - remont budynków i budowli wraz z zagospodarowaniem terenu. Poniesienie kwestionowanego wydatku było zatem konsekwencją zobowiązania zaciągniętego przez Gminę przed wdrożeniem Programu Postępowania Naprawczego, a także pośrednio następstwem obowiązku zapewnienia prawidłowej realizacji zadań własnych gminy. Jego niezrealizowanie wiązałoby się zatem ze skierowaniem przez podmiot uprawniony sprawy o zapłatę na drogę postępowania sądowego, a w konsekwencji dodatkowymi kosztami sądowymi oraz odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Dowód: umowa dzierżawy z dnia 27.09.2012 roku.

Podobny stan faktyczny ma miejsce w przypadku wydatku poniesionego tytułem czynszu dzierżawnego lokomotywy w kwocie 18.017,83 zł. Płatność czynszu ustalona została w zawartej w dniu 7 lutego 2012 roku pomiędzy Gminą Rewal, a Muzeum Kolejnictwa w Warszawie umowie dzierżawy, której przedmiotem jest użytkowanie parowozu wąskotorowego serii Px48 nr 3916. Dodać przy tym należy, iż Gmina Rewal pismem znak: NI.042.02.2.2016.MS w dniu 17.02.2016 roku wystąpiła do Muzeum Kolejnictwa w Warszawie o zmianę warunków dzierżawy parowozu, poprzez jej bezpłatne użyczenie. W uzasadnieniu wskazano, na trudną sytuacją finansową Gminy, ale też i okoliczność iż przedmiotowa lokomotywa nie jest wykorzystywana do przewozów turystycznych. W dniu 15 marca 2016 roku, pismem znak: MUZ-IN.429.75.2016.AK, Likwidator Muzeum Kolejnictwa nie wyraził zgody na zmianę warunków umowy.

Podejmując dalsze działania w celu wyeliminowania konieczności ponoszenia kwestionowanego wydatku, Gmina w dniu 4 kwietnia 2016 roku, wystąpiła do Stacji Muzeum następcy prawnego Muzeum Kolejnictwa w Warszawie z kolejnym wnioskiem tej kwestii dotyczącym. Pismem z dnia 9 maja 2016 roku Dyrektor Stacji Muzeum oświadczył, iż w chwili obecnej nie może prowadzić rozmów w sprawie czynszu dzierżawnego, jednocześnie wskazując iż takie rozmowy będzie można podjąć w terminie późniejszym. Ponowny wniosek o obniżenie czynszu dzierżawnego został złożony przez Gminę na początku 2017 roku. Pismem znak: ST.M_IN-415.4.2017 z dnia 13.06.2017 roku, Stacja Muzeum wyraziła zgodę na odstąpienie od pobierania czynszu na czas niezbędny do przeprowadzenia rewizji kotła i do momentu uruchomienia parowozu do jazdy czynnej. Jednocześnie Stacja Muzeum przychyliła się do wniosku Gminy Rewal w przedmiocie zmiany podmiotu zobowiązanego do ponoszenia kosztów, którym będzie Nadmorska Kolej Wąskotorowa Sp. z o.o.

Reasumując, również i poniesienie tego wydatku było podyktowane koniecznością realizacji uprzednio zawartych (przed wdrożeniem PPN) umów, a odmowa jego poniesienia wiązałaby się z postępowaniem sądowym i dyscyplinarnym.

Dowód: umowa dzierżawy z dnia 07 lutego 2012 roku,

korrespondencja stron przywołana wyżej.

Wydatek z tytułu zakupu polis ubezpieczeniowych majątku oddanego w dzierżawę, Kontrolowany uzupełniająco pragnie wskazać jedynie, iż poniesienie tego wydatku związane było z zawarciem zbiorowej umowy ubezpieczenia całego majątku w ramach zamówienia wspólnego obejmującego trzyletni okres (lata 2016-2018). Procedura zamówienia wspólnego, aktualnie powszechnie stosowana w samorządach, pozwala na wynegocjowanie dogodniejszych warunków ubezpieczenia i to zarówno w zakresie ochrony mienia, jak i składek z tego tytułu, co tym samym pozwala na wygenerowanie znacznych oszczędności (optymalizację wydatków założoną w PPN). Zaznaczyć przy tym należy, iż kwota poniesiona z tego tytułu to 5.706,69zł, a jej zwrot na rzecz Gminy zostanie rozliczony proporcjonalnie w kolejnych latach trwania umowy.

Dowód: umowa ubezpieczenia (polisa) majątku Gminy Rewal na lata 2016-2018)

4. Kolejny zarzut dotyczył kwestii niepodjęcia czynności w celu ustalenia należnego podatku od nieruchomości bądź czynszu dzierżawnego oraz czynności windykacyjnych wobec dzierżawców posiadających zaległości z tytułu czynszu, co było sprzeczne z Przedsięwzięciem 1 Maksymalizacja dochodów z tytułu podatku od nieruchomości i Przedsięwzięciem 2 Maksymalizacja wpływów z tytułu dzierżaw.

Kontrolowany zwraca uwagę, iż przy dochodzeniu tychże należności podejmował działania z zakresu mediacji mających na celu pozasądowe załatwienie sprawy. Skierowanie bowiem sprawy na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego wiąże się po pierwsze z dodatkowymi kosztami (wpis, zastępstwo procesowe), po wtóre wydanie orzeczenia jest odroczone w czasie. Zwrócić uwagę należy, iż żadna z kwestionowanych wierzytelności Gminy nie uległa przedawnieniu, a zatem jej dochodzenie jest możliwe i paradoksalnie korzystne dla Gminy generując dodatkowy dochód z tytułu należnych od przeterminowanego zobowiązania odsetek.

Zważywszy zatem na bezsprzeczny fakt, iż termin przedawnienia wierzytelności, których dotyczy zarzut nie upłynął, co tym samym przesądza o możliwości ich dochodzenia zarówno w trybie postępowania sądowego (wierzytelności cywilnoprawne), jak też administracyjnego (wierzytelności publicznoprawne), stawianie zarzutu ich niedochodzenia jest przedwczesne, a tym samym nieuprawnione (bez podstawy prawnej).

5. Zaniechanie ustalenia kar pieniężnych za zajęcie pasa drogi publicznej bez zezwolenia zarządcy drogi.

W ocenie składającego zastrzeżenia organ kontrolny dokonał błędnej interpretacji przepisów wskazując na konieczność wymierzenia i naliczenia kary pieniężnej także za okres dotyczący zajęcia pasa drogowego przed datą złożenia wniosku o zajęcie. Zgodnie bowiem z obowiązującym orzecnictwem oraz praktyką w przypadku wydawania decyzji z tytułu opłaty za umieszczenie w pasie drogowym obiektów handlowych, uwzględnia się okresy wskazane przez wnioskodawcę przed złożeniem wniosku do Urzędu Gminy Rewal. W myśl przepisu art. 7 i 8 ustawy - kodeks postępowania administracyjnego (art. 7 w brzmieniu sprzed nowelizacji),

organ administracji publicznej stoi na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmując wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, oraz (art. 8 § 1 kpa) prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Powyższe rozumienie przywołanych wyżej norm potwierdza dokonana nowelizacja przepisu art. 7a § 1 kpa, zgodnie z którą jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Mając na uwadze powyższe, Wójt Gminy Rewal wydając kwestionowane decyzje oparł się na materiale zgromadzonym w toku postępowania uwzględniając daty zajęcia pasa drogowego wskazane przez wnioskodawców w złożonym przez nich wniosku. Przy czym co istotne, Gmina wcześniej – przed datą złożenia wniosku w przedmiocie zajęcia - nie dysponowała wiedzą o dokonanej zajęciu, a tym bardziej dowodami fakt ten potwierdzającymi, a tym samym nie mogła podjąć jakichkolwiek kroków związanych z ewentualnym nałożeniem sankcji. Naliczenie kary byłoby bowiem możliwe jedynie po uprzednim wykazaniu nielegalnego zajęcia terenu na podstawie przeprowadzonej kontroli przez pracowników Urzędu, sporządzeniu dokumentacji fotograficznej, dokonania obmiaru terenu zajmowanego, naniesionego na kopii aktualnej mapy zasadniczej i sporządzeniu protokołu z oględzin w terenie i określeniu faktycznego, a taka sytuacja nie nastąpiła. Brak było zatem, w tych okolicznościach faktycznych podstaw do obciążenia wnioskodawców karą. Powyższe stanowisko potwierdzenie znajduje w aktualnej linii orzecniczej, zgodnie z którą wymierzenie sankcji w postaci naliczenia kary może nastąpić jedynie w przypadku bezsportnych dowodów na zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia – vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2013 r., II GSK 1907/11, którego teza brzmi: „Kara powinna obejmować okres do chwili, gdy brak podstaw do uznania, że pas drogowy został zajęty. Nałożenie tej sankcji wymaga zatem ustalenia, czy pas drogowy był zajmowany, na jakiej powierzchni i jak długo (ile dni) trwało to zajęcie”, tak też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 18 lipca 2013 r., II SA/GI 620/13.

Zgodnie z powyższym, kontrolowane decyzje administracyjne uznać należy za wydane w sposób prawidłowy, albowiem zajęcie pasa drogowego nie mogło być kwalifikowane jako nielegalne, a tym samym stanowisko Kontrolującego jako sprzeczne z obowiązującymi przepisami (błędna wykładnia) nie może się ostać.

6. W wątpliwość poddano zaciągnięcie zobowiązań na realizację zadań inwestycyjnych, niestanowiących zadań obligatoryjnych Gminy.

Wyjaśniając wątpliwe kwestie Gmina przedkłada notę prawną, która potwierdza prezentowane w sprawie stanowisko.

Dowód: nota prawna.

W tej części zakwestionowano również zlecenie zewnętrznemu wykonawcy sporządzenia aktualnego projektu rozbudowy budynku Urzędu Gminy za cenę brutto 10 455,00 zł, z terminem realizacji do dnia 30 czerwca 2016 r, a następnie

dokonanie zapłaty za realizację zlecenia pomimo, że w budżecie Gminy brak było zabezpieczenia środków na powyższy wydatek majątkowy (inwestycyjny).

Uzupełniając stan faktyczny kwestionowanej sprawy wskazać należy, iż Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gryficach postanowieniem nr PINB.5160.24.2016.JZ z dnia 20.04.2016 roku nałożył na Gminę obowiązek przedłożenia 4 egz. projektu budowlanego rozbudowanej części budynku Urzędu Gminy Rewal, wraz z opiniami i uzgodnieniami wyznaczając jednocześnie termin wykonania projektu na dzień 15 sierpnia 2016 roku. Zarówno zatem samo zlecenie, jak też i dokonanie przelewu środków za jego realizację, uznać należy za zasadne, albowiem wynikało z konieczności wykonania zaleceń Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gryficach i poniesione zostało w całości ze środków własnych. Dodać należy także, iż na etapie tworzenia projektu budżetu wydatki na realizację obowiązku nałożonego decyzją Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gryficach zakwalifikowano do wydatków bieżących, a po realizacji wydatki z tegoż tytułu zaewidencjonowano w podziale klasyfikacji budżetowej zgodnie z pierwotnie założonym planem. Nadmienić należy, iż wartość sporządzonego projektu nie powodowała zwiększenia wartości środka trwałego, z uwagi na brak związku ze zmianą faktyczną wartości budynku. Czynność ta jedynie zabezpieczyła Gminę przed negatywnymi skutkami finansowymi np. grzywną za nie dostosowanie się do nałożonego na Gminę obowiązku przedłożenia 4 egz. projektu budowlanego wynikającego z decyzji nadzorczej.

Nieuprawnione jest zatem (błędne co do podstawy prawnej) stanowisko Kontrolujących jakoby wydatek ten kwalifikować należy jako mający charakter inwestycyjny.

Analogicznie kwestię błędnej kwalifikacji wydatku jako mającego charakter inwestycyjny rozpatrywać należy odnośnie wydzielenia geodezyjnego drogi w m. Pobierowo (zarzut naruszenia art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym¹ w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i art. 44 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Na etapie tworzenia projektu budżetu wydatki na realizację w/w zadania zakwalifikowano do wydatków bieżących, a po realizacji wydatki z tegoż tytułu zaewidencjonowano w podziale klasyfikacji budżetowej zgodnie z pierwotnie założonym planem. Wydatki uznano za bieżące mając na uwadze cel dla którego dokonano podziału i wyłączenia gruntów w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031), tj. **w celu zapewnienia dostępu do drogi publicznej** – ulicy Grunwaldzkiej nieruchomości zbywanej w trybie przetargu ustnego nieograniczonego <http://bip.rewal.pl/dokumenty/8162>, nie zaś jak sugeruje Kontrolujący - realizacji inwestycji drogowej. Gmina zwraca przy tym uwagę na harmonogram i podstawy prawne, w oparciu o które następowało wydatkowanie kwestionowanych środków. I tak: W dniu 1 stycznia 2017 r. zlecono wykonanie dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o uzyskanie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości w celu wydzielenia geodezyjnego drogi, Pobierowo, w trybie powołanej wyżej ustawy o szczególnych zasadach przygotowania realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych za wynagrodzeniem w wysokości 19 372,50

zł. Realizacja przez wykonawcę zadania polegała na przygotowaniu dokumentacji rozbudowy drogi – ul. Grunwaldzka w Pobierowie na działkach 146/4, 145, 991/20, 991/19, 1019/1, 991/18, 144/1, 952, 953, złożenie wniosku o pozwolenie na budowę zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031). W wyniku podjętych czynności dokonano podziału działek i wydzielenia drogi wraz z przejściem przez Gminę *ex lege* prawa własności nowopowstałych działek drogowych. W związku z wydaniem w przyszłości decyzji o podziale zaistnieje konieczność wypłaty odszkodowań ustalonych na podstawie decyzji administracyjnej (w trybie wywłaszczeniowym) wydawanej przez Starostę Powiatowego w Gryficach, co z kolei stanie się podstawą do utworzenia rezerwy na odszkodowania ujętej w budżecie na 2018 roku.

W świetle powyższych okoliczności faktycznych, w szczególności zaś podstawy prawnej przejęcia gruntów drogowych realizowanych w ramach „wywłaszczenia” dokonanego w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, przedmiotowego wydatku jako mającego immanentny związek z wywłaszczeniem, nie sposób kwalifikować jako mającego charakter inwestycyjny.

II. W ZAKRESIE WYELIMINOWANIA NIEPRAWIDŁOWOŚCI STWIERDZONYCH W TOKU KONTROLI KOMPLEKSOWEJ GOSPODARKI FINANSOWEJ GMINY Z ROKU 2013, KONTROLI PROBLEMOWYCH PRZEPROWADZONYCH W LATACH 2013, 2015, 2016, W ZAKRESIE ZADŁUŻENIA W LATACH 2010-2016

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w tej części wystąpienia pokontrolnego, Gmina pragnie wskazać, iż dotyczą one okresu, przed wdrożeniem Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal, a nadto, że czyny objęte sformułowanymi tamże zarzutami były już przedmiotem wielokrotnych kontroli, w wyniku których wszczęte zostały: postępowania dyscyplinarne w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – prowadzone przez Regionalną Izbą Obrachunkową w Szczecinie w trybie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 168 ze zmianami) - część z tychże spraw pozostaje w toku w dacie złożenia niniejszego pisma), oraz postępowania karne - prowadzone przez Prokuraturę Rejonową w Szczecinie.

Zważywszy na powyższe, czyny objęte tymi postępowaniami, nie mogą być podstawą formułowania kolejnych zarzutów, w istocie dotyczących tych samych kwestii faktycznych i prawnych, a nadto obejmujących okres sprzed wdrożenia Programu Postępowania Naprawczego.

Jedynie zatem uzupełniająco, celem podkreślenia prawidłowości powyższego stanowiska Gmina wskazuje, na bezsporny stan faktyczny, który doprowadził do konieczności wdrożenia procedury naprawczej, w szczególności zaś notoryjny fakt stanu zapaści finansowej, w której Gmina Rewal znajdowała się począwszy od 2014 roku. W tymże roku zadłużenie Gminy wynosiło bowiem 143.973.202,37 złotych, co stanowiło 266,80% wykonanych dochodów i w sposób oczywisty naruszało dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu, o którym mowa w przepisie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z

2016, poz. 1870). Katastrofalny stan finansów Gminy Rewal, przełożył się na realny brak możliwości terminowej realizacji zobowiązań przez gminę, a to z uwagi na brak środków finansowych na rachunku gminy, gminnych jednostek, ale też i ich obciążenie zajęciami dokonanymi w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Omawiając przedmiotowy aspekt sprawy nie sposób pominąć też i zmiany koniunktury gospodarczej. Globalny kryzys, zapoczątkowany w roku 2007 oraz zmaganie się w kolejnych latach z jego skutkami, niekorzystnie wpłynęło na wysokość osiągniętych dochodów budżetowych niemal wszystkich polskich gmin. System finansowania polskich samorządów mocno uzależniony od koniunktury gospodarczej w kraju, nie został wyposażony w żaden mechanizm zabezpieczający przed spadkiem poziomu dochodów doprowadzając do sytuacji, w której obciążenia nałożone na gminy (między innymi z tytułu wpłaty części równoważącej subwencji ogólnej, o czym niżej) okazały się nadmierne wygórowane i spowodowały istotne zagrożenie dla realizacji inwestycji rozpoczętych w latach poprzednich, w tym w szczególności Nadmorskiej Kolei Wąskotorowej.²

Na marginesie wspomnieć należy też o wadliwości rozwiązań zastosowanych przy konstrukcji prawnej instytucji wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz wpłat na część regionalną subwencji ogólnej dla województw przewidzianej w przepisach ustawy z dnia 13 listopada 2013 roku o odchodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. 2016r. poz. 198), których zaniechanie bieżącej realizacji objęte jest stawianymi w wystąpieniu zarzutami (*vide*: część II pkt. 7 s. 8 Wystąpienia). Odnośnie tejże kwestii zwraca uwagę, podkreślana wielokrotnie w literaturze przedmiotu, dodatkowa dysfunkcja mechanizmu związana z zasadą, w myśl której kryterium dochodowe, które ma decydujący wpływ na powstanie samego obowiązku dokonywania wpłat, jak i ich wysokość w danym roku budżetowym, powiązane jest z określonymi dochodami, osiągniętymi przez jednostki samorządu terytorialnego dwa lata wcześniej (dane za rok poprzedzający rok bazowy). Jak dowodzi praktyka, w tym przykład Gminy Rewal, sytuacja danej jednostki samorządu lokalnego może się w tym okresie radykalnie zmienić. W stanie recesji gospodarczej doprowadzając do przeciążenia budżetu gminy i braku realnej możliwości wywiązania się z ciężącego zobowiązania. Dodać można też na marginesie, iż rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny wnioski tej kwestii dotyczące, dowiodły, że zmiana koniunktury gospodarczej uwydatniła słabości obowiązującej metody ustalania wysokości wpłat wyrównawczych i doprowadziła do pogorszenia sytuacji finansowej niektórych płatników. Zważywszy nadto, że system tworzono w warunkach szybkiego wzrostu dochodów podatkowych, w związku z czym przesunięcie o dwa lata wpłaty od podstawy jej obliczenia nie łączyło się z niekorzyścią dla płatników, nie zapewniono odpowiednio szybko reagujących mechanizmów korygujących na wypadek dekoniunktury, co doprowadziło niektóre gminy do tragicznych skutków.

² Z informacji regionalnych izb obrachunkowych, z dnia 17 listopada 2014 r. wynika, że w badanym roku, 28 jednostek samorządu terytorialnego zostało wezwanych do opracowania programu postępowania naprawczego. W tym 18 jednostek niespełniających relacji określonej indywidualnym wskaźnikiem spłaty zadłużenia, zgodnie z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na mocy obowiązującego art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych, umożliwiającego udzielenie pomocy, tym JST, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, 3 jednostki nie spełniające relacji z art. 243, otrzymały w 2014 r. pożyczkę z budż. W 2012 r. granicę 60% zadłużenia, określoną w regule fiskalnej, przekroczyło 30 JST25, zaś w roku poprzednim – 32 jednostki.

Odnosząc się do zarzutu zawarcia umów na spłatę zobowiązań dłużnych, którymi dopuszczono do kapitalizacji odsetek, zaciągania zobowiązań z pominięciem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, bądź też z przekroczeniem upoważnień udzielonych przez organ stanowiący Gminy, **podkreślić należy, iż wszystkie porozumienia oraz ugody, których przedmiotem była kapitalizacja odsetek dotyczyły restrukturyzacji długu, a zobowiązania tamże zawarte nie stanowiły nowacji w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, a jedynie kontynuację dotychczasowych zobowiązań. Nie ma tym samym żadnych podstaw, tak prawnych, jak i faktycznych by ich podpisanie czynić przedmiotem odrębnych zarzutów.** Dodać także należy, iż zawarcie ugód cywilnoprawnych w kwestii warunków spłaty uprzednio zaciągniętych zobowiązań dotyczyły:

- 1) zmniejszenia raty miesięcznej przez co nastąpiło wydłużenie spłaty łącznego zobowiązania,
- 2) zmniejszenia ustalonych we wcześniejszych ugodach kosztów obsługi zobowiązań,
- 3) bez jednoczesnej zmiany wysokości wynagrodzenia pobieranego przez podmiot finansujący,

nie wymagały one zatem uchwał organu stanowiącego (zarzut działania z przekroczeniem upoważnień). Wskazana wyżej konstrukcja prawna obejmowała istniejące już zobowiązania, co do zasady powodując zmniejszenie bieżących obciążeń Gminy, dzięki którym Gmina otrzymała dodatkowo faktyczną możliwość realizacji realnej tychże zobowiązań.

Podkreślić także należy, iż Gmina na dzień 31.12.2016 roku spłaciła wszystkie zobowiązania wobec instytucji parabankowych (w tym wymagalne z terminem płatności w 2017 i 2018 roku), a założenia przyjętego Programu Postępowania Naprawczego są realizowane zgodnie z harmonogramem. Dochód z tytułu sprzedaży nieruchomości o wartości 50.500.000 złotych przeznaczony został na przedterminową spłatę zaciągniętej z budżetu Państwa pożyczki oraz zobowiązań z tytułu kredytów, co pozwoliło na obniżenie zadłużenia o blisko 56 mln. Na dzień 30.06.2017 roku zadłużenie wynosi 62.113.930,24 zł, co stanowi 60,67% planowanych dochodów na 2017 rok, gdzie pierwotnie w roku 2014 wysokość zadłużenia wносиła 143.973.202,37 zł, co stanowiło 266,80% wykonanych dochodów.

Konkludując mając na uwadze wyżej przytoczone podstawy, Gmina wnosi o uwzględnienie zgłoszonych zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych sformułowanych w przedłożonym Gminie w dniu 14 lipca 2017 roku wystąpieniu Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, informując jednocześnie, iż o wykonaniu pozostałych wniosków pokontrolnych zawiadomi Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie, niezwłocznie po ich wykonaniu.

ZASTĘPCA WÓJTA
Wioletta Brzezinska